

University of Groningen

Noodbevelen en noodverordeningen in tijden van bijzondere noodsituaties

Wierenga, A.J.

Published in:
In dienst van het recht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Wierenga, A. J. (2017). Noodbevelen en noodverordeningen in tijden van bijzondere noodsituaties: Over de aantasting van de noodrechtelijke autonomie van de burgemeester. In P. A. J. Van den Berg, & G. Molier (editors), *In dienst van het recht : Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. J.G. Brouwer ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Algemene Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen (Brouwer bundel)* (blz. 41-54). Boom Juridisch.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

NOODBEVELEN EN NOODVERORDENINGEN IN TIJDEN VAN BIJZONDERE NOODSITUATIES

Over de aantasting van de noodrechtelijke autonomie van de burgemeester

Adriaan Wierenga

1 INLEIDING

Het afgelopen decennium heb ik intensief en met groot plezier mogen samenwerken met Jan Brouwer. Aangezien ik die samenwerking als een buitengewoon voorrecht heb ervaren en het noodrecht mijn bijzondere belangstelling heeft binnen het openbare-orderecht, zal het niet verbazen dat toen Brouwers vertrek als voorzitter van onze vakgroep naderde, bij mij even de vraag opkwam of hier sprake was van een noodsituatie, een ramp en/of een crisis. Het antwoord op die vraag is niet bevestigend. Zijn blijvende betrokkenheid – in het bijzonder bij ons onderzoek en het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid – werkt voldoende de-escalerend. Deze gedachten brachten mij echter wel bij het onderwerp van deze bundelbijdrage: verschuivende bevoegdheden in tijden van een bijzondere noodsituatie.

Bij ernstige wanordelijkheden of rampen, dan wel bij de ernstige vrees daarvoor, heeft de burgemeester de bevoegdheid om noodbevelen en noodverordeningen uit te vaardigen. De autonomie van de burgemeester bij de uitoefening van deze noodbevoegdheden in zijn gemeente kan worden aangetast in ‘bijzondere noodsituaties’.¹ Zo kan de uitoefening ervan geheel worden onttrokken aan de burgemeester, indien sprake is van buitengewone omstandigheden en de afkondiging van een uitzonderingstoestand in de zin van artikel 103 Grondwet (Gw). Indien zich ernstige wanordelijkheden of rampen voordoen met een bovenlokale impact, kan de Wet veiligheidsregio’s eveneens gevolgen hebben voor de uitoefening van deze noodbevoegdheden.

1 Zie o.a. H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 22 e.v.

In deze bijdrage wordt geanalyseerd op welke wijze en in welke situaties andere bestuursorganen dan de burgemeester de noodbevoegdheden kunnen uitoefenen.² Daarvoor zijn twee aanleidingen. De eerste is de noodzaak om een overzicht te geven van de wettelijke bepalingen die andere bestuursorganen invloed geven op de uitoefening van die burgemeesterlijke noodbevoegdheden. De verschillende ‘noodwetten’ die dergelijke consequenties kunnen hebben, zijn verspreid opgenomen in het woud van de versplinterde noodwetgeving.³

De tweede aanleiding is dat de regelingen die voorzien in de uitoefening van noodbevoegdheden door andere bestuursorganen in de praktijk soms tot onduidelijkheden leiden. Dit speelt met name ten aanzien van de relatief nieuwe Wet veiligheidsregio’s (Wvr).⁴ Op grond van die wet kan de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegdheden overnemen van burgemeesters van gemeenten binnen zijn veiligheidsregio. Als aan de voorwaarden daarvoor is voldaan, kan hij ook de noodbevoegdheden van die burgemeesters zelf uitoefenen. Voor bestuurders blijkt het soms onvoldoende duidelijk te zijn wie op basis van deze regeling onder welke omstandigheden de noodbevoegdheden kan uitoefenen. Deze bijdrage beoogt daarin meer duidelijkheid te scheppen om de effectieve werking van de Wet Veiligheidsregio’s in de praktijk te bevorderen.

De grondslag die de Wet veiligheidsregio’s biedt om de noodrechtelijke autonomie van de burgemeester aan te tasten, heeft ook tot staatsrechtelijke kritiek geleid. Aan de betekenis daarvan voor de toepassing van de regeling wordt eveneens aandacht besteed.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. Eerst worden de burgemeesterlijke noodbevoegdheden in paragraaf 2 beknopt geïntroduceerd. In paragraaf 3 worden de belangrijkste wettelijke bepalingen in kaart gebracht die van invloed kunnen zijn op de uitoefening van de noodbevoegdheden tijdens buitengewone omstandigheden. In paragraaf 4 wordt vervolgens stilgestaan bij de vraag wanneer en hoe de Wet veiligheidsregio’s van invloed kan zijn op de uitoefening van die bevoegdheden. Daar is ook aandacht voor de staatsrechtelijke kritiek op de keuze van de wetgever om de voorzitter van de veiligheidsregio de mogelijkheid te geven bevoegdheden van de burgemeester aan zich te trekken. Het geheel wordt afgesloten met een samenvatting in paragraaf 5.

2 Er zijn overigens nog enkele bijzondere regelingen te vinden die van invloed zijn op de uitoefening van de noodbevoegdheden. Zo kent art. 49b van de Kernenergiewet een noodverorderingsbevoegdheid toe aan de voorzitter van de veiligheidsregio indien zich een kernongeval voordoet met een categorie A-object.

3 Muller pleit met het oog op die versplintering voor een Kaderwet Crisisbeheersing: E.R. Muller, ‘Crisis en recht. Naar een integrale Crisisbeheersingswet?’, in: E.R. Muller e.a., *Crisis, rampen en recht (preadviezen Nederlandse Juristenvereniging 2014)*, Deventer: Kluwer 2014, p. 1-63.

4 Deze wet is in werking getreden op 1 oktober 2010, *Stb.* 2010, 252.

2 NOODBEVOEGDHEDEN IN DE GEMEENTEWET⁵

Het noodbevel en de noodverordening kunnen worden gebruikt ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde en ter beperking van gevaar bij (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden en rampen. Het gaat om zich plotsklaps aandienende noodsituaties die daadwerkelijk nopen tot snel en daadkrachtig optreden door het eenhoofdige bestuursorgaan burgemeester. De burgemeester mag de noodbevoegdheden slechts gebruiken als reguliere bevoegdheden ontoereikend zijn om de situatie het hoofd te bieden.⁶ De burgemeester stelt in een noodbevel of noodverordening zelfstandig noodmaatregelen vast. Een bijzonder kenmerk van deze noodvoorschriften is dat ze mogen afwijken van andere wettelijke voorschriften. De beperking van grondrechten is in beginsel echter niet toegestaan.⁷

Het noodbevel en de noodverordening zijn verschillende soorten besluiten. Het noodbevel heeft een eenmalige onmiddellijke werking voor een bepaald individu of een concrete groep personen. Denk bijvoorbeeld aan een verwijderbevel voor een groep relschoppers. Het bevel werkt pas na bekendmaking aan degene tot wie het zich richt.⁸

De noodverordening is een algemeen verbindend voorschrift voor een abstracte niet-vastomlijnde groep burgers, dat zich leent om herhaaldelijk toegepast te worden. Een voorbeeld is het verbod voor burgers om een gebied te betreden dat met overstroming wordt bedreigd. De burgemeester is vrij om de wijze van bekendmaking van de noodverordening te bepalen.⁹

5 De noodbevelsbevoegdheid is opgenomen in art. 175 Gemeentewet, de noodverordeningsbevoegdheid in art. 176 Gemeentewet. Zie uitgebreid over deze noodbevoegdheden: A.J. Wierenga, C. Post en J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, Politiekunde 84 (Politie en Wetenschap, Apeldoorn), Amsterdam: Reed Business 2016, p. 17-82; A.E. Schilder en J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 51-66; M.A.D.W. de Jong, 'Noodbevel en noodverordening', in: E. Backx, A. van den Berg, J. van der Grinten e.a. (red.), *Openbare orde*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 109-124; E.R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 100-103; M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling en M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

6 J.G. Brouwer en A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orde recht', in: E.R. Muller, J. de Vries e.a. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 163-191.

7 E.T. Brainich, J.G. Brouwer en A.J. Wierenga, 'Commentaar op art. 175 en 176 Gemeentewet', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015 (ook online).

8 Zie over de aard van het noodbevel in relatie tot de Awb: A.J. Wierenga, 'Bestuur en openbare orde: Over openbare orde, de bevoegdheidsverdeling bij de handhaving daarvan en ordebevelen onder de Algemene wet bestuursrecht', in: A.J. Wierenga, A.E. van Rooij en B.W.A. Jue Volker, *Openbare-orde recht in ontwikkeling (preadviezen Jonge VAR 2015)*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016, p. 9-59.

9 Art. 176 lid 1 Gemw.

3 NOODBEVOEGDHEDEN IN TIJDEN VAN BUITENGEWONE OMSTANDIGHEDEN

In deze paragraaf ga ik in op de mogelijkheden om tijdens buitengewone omstandigheden de autonomie van de burgemeester bij de uitoefening van zijn noodbevoegdheden te beperken op grond van de Oorlogswet voor Nederland en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 besteed ik aandacht aan de bepalingen 53 en 54 Wvr die tijdens buitengewone omstandigheden eveneens van invloed kunnen zijn op de wijze waarop de noodbevoegdheden worden uitgeoefend. Daaraan voorafgaand zal ik in paragraaf 3.1 eerst de grondwettelijke basis voor deze regelingen bespreken.

3.1 *Grondwettelijke basis*

De Grondwet (Gw) voorziet al sinds de negentiende eeuw in een systeem op grond waarvan in een ‘uitzonderingstoestand’ mogelijkheden worden geboden om in te grijpen op de autonome bevoegdheidsuitoefening door decentrale bestuursorganen.¹⁰ Voor 1952 kenden we de uitzonderingstoestanden ‘staat van oorlog’ en ‘staat van beleg’. Tijdens de Tweede Wereldoorlog, aan de vooravond van de Duitse inval, was de regering terughoudend met het afkondigen ervan. De reden hiervoor was dat in de oude Oorlogswet (waarin deze uitzonderingstoestanden werden uitgewerkt) de buitengewone bevoegdheden alleen aan het militair gezag werden toegekend.¹¹ Het burgerlijke gezag zou dan veel bestuurstaken aan het militaire gezag moeten afstaan, dat daarvoor onvoldoende geëquipeerd was.¹²

Sinds 1948 regelt de Grondwet evenwel ook de mogelijkheid voor het burgerlijk gezag om buitengewone bevoegdheden uit te oefenen tijdens uitzonderingstoestanden. Ter uitwerking daarvan is in 1952 de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) tot stand gekomen, waarin de uitzonderingstoestanden ‘toestand van verhoogde waakzaamheid’ en de ‘burgerlijke uitzonderingstoestand’ werden geïntroduceerd.¹³ De uitzonderingstoestanden uit de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag waren lichter in verhouding tot de uitzonderingstoestanden die waren uitgewerkt in de Oorlogswet. De vier uitzonderingstoestanden uit deze wetten konden niet tegelijkertijd van toepassing zijn.¹⁴

10 Zie art. 187 van de Grondwet 1887. Zie ook: E.T. Brainich von Brainich Felth, *Staatsnoodrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 1-19.

11 Tot het militair gezag behoren de Commandanten der Strijdkrachten, Landstrijdkrachten, Zeestrijdkrachten en de regionale militaire commandanten (zie art.1 Regeling aanwijzing militaire gezagsdragers).

12 Th.J. Clarenbeek, *De Oorlogswet voor Nederland*, Deventer: Kluwer 1978, p. 47.

13 Wet van 23 juni 1952, *Stb.* 1952, 361. Brainich von Brainich Felth, *Staatsnoodrecht*, p. 207.

14 D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 770-771.

Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is het huidige artikel 103 Gw tot stand gekomen, hetgeen de nodige veranderingen met zich meebracht voor het staatsnoodrecht. Volgens dit artikel bepaalt de wet in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd, en regelt de wet de gevolgen daarvan.¹⁵ Artikel 103 Gw bepaalt verder dat de wet kan regelen dat in de daar aan te wijzen uitzonderingstoestanden kan worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen.¹⁶ Het kan daarbij ook gaan om de mogelijkheid om de autonomie van de burgemeester aan te tasten in de uitoefening van de noodbevoegdheden in zijn gemeente.

Ter uitvoering van dit nieuwe artikel 103 Gw is in 1996 de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden tot stand gekomen.¹⁷ Die wet bepaalt dat ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, bij koninklijk besluit de 'beperkte noodtoestand' of de 'algemene noodtoestand' kan worden afgekondigd.¹⁸ Dit zijn de enige twee uitzonderingstoestanden in de zin van de Grondwet die we tegenwoordig nog kennen; de vier eerder genoemde uitzonderingstoestanden uit de Oorlogswet en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag zijn geschrapt. De huidige Oorlogswet voor Nederland (OWN) en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag zijn aangepast aan de nieuwe regeling.¹⁹

De afkondiging van een van de twee door de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden geïntroduceerde uitzonderingstoestanden opent de mogelijkheid om – eveneens bij koninklijk besluit – specifieke noodwetgeving in werking te stellen. Bij de afkondiging van de 'beperkte noodtoestand' is het mogelijk de noodwettelijke bepalingen van de bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden behorende lijst A in werking te stellen.²⁰ Een voorbeeld daarvan is de bepaling met de bevoegdheid voor de minister van Veiligheid en Justitie om aanwijzingen te geven aan de burgemeester inzake de uitoefening van zijn bevoegdheden die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde en veiligheid.²¹

Tijdens de 'algemene noodtoestand' kunnen de bepalingen in werking worden gesteld die zijn opgenomen in lijst B. Het gaat om alle noodwettelijke regelingen van lijst A, aan-

15 Na de afkondiging van een uitzonderingstoestand – en zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven – beslissen de Staten-Generaal steeds wanneer zij dat nodig oordelen over het voortduren daarvan. Zij beraadslagen en besluiten hierover in verenigde vergadering, zie art. 103 lid 3 Gw.

16 Tevens wordt de mogelijkheid geboden enkele grondrechten aan banden te leggen.

17 Wet van 3 april 1996, *Stb.* 1996, 365.

18 Art. 1 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Het gaat om een koninklijk besluit op voordracht van de minister-president.

19 Elzinga/De Lange/Hoogers, *Van der Pot*, p. 772.

20 Art. 8 lid 1 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

21 Art. 6 lid 1 Wbbbg.

gevuld met nog ingrijpendere bepalingen waarbij de afwijking van de Grondwet sterk in het geding is.²² Denk hierbij aan de bevoegdheid voor de minister van Veiligheid en Justitie om, bij een ‘bedreiging voor het volksbestaan’, iedere persoon te interneren ten aanzien van wie een geground vermoeden bestaat dat hij de openbare orde en veiligheid in gevaar zal brengen.²³

Op deze lijsten zijn niet alleen bepalingen te vinden uit de eerder genoemde Oorlogswet voor Nederland en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, maar ook vele andere noodbepalingen die verspreid in een groot aantal verschillende wetten zijn opgenomen. De bevoegdheid voor de minister van Economische Zaken om regels te stellen om het hamsteren van goederen tegen te gaan, is daarvan een voorbeeld.²⁴ Datzelfde geldt voor de hierna te bespreken artikelen 53 en 54 Wvr.²⁵

Tot op heden is zelden een uitzonderingstoestand afgekondigd. Dit laat zich volgens de regering verklaren doordat de afkondiging van een noodtoestand een ingrijpende gebeurtenis is, die zelf weer een escalarend effect kan hebben en die men zo lang mogelijk zal willen vermijden.²⁶ Het is ook om die reden mogelijk een of enkele noodwettelijke regelingen die voorkomen op lijst A ‘separaat’ in werking te stellen; dat wil zeggen: zonder dat een beperkte noodtoestand wordt afgekondigd.²⁷ Deze constructie stelt de toegevoegde waarde van de ‘beperkte uitzonderingstoestand’ ter discussie.²⁸

De afkondiging van een uitzonderingstoestand en het separaat in werking stellen van noodbepalingen is steeds gebonden aan de voorwaarde dat ‘buitengewone omstandigheden’ dit noodzakelijk maken. Het betreft een bestuurlijk oordeel dat er sprake is van een situatie waarin de normale bevoegdheden ontoereikend zijn om aan de bedreiging het hoofd te kunnen bieden.²⁹

22 Art. 7 lid 1 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Zie hierover: Elzinga/De Lange/Hoogers, *Van der Pot*, p. 772-773.

23 Art. 18 lid 1 Wbbbg.

24 Art. 3 Hamsterwet.

25 In par. 3.3 wordt aandacht besteed aan deze bepalingen.

26 *Kamerstukken II* 1993/94, 23790, 3, p. 7.

27 Steeds dient dan onverwijld een wetsvoorstel ingediend te worden omtrent het voortduren van de in werking gestelde bepalingen (verlengingswet). Zie: E.T. Brainich, ‘Inleidende opmerkingen bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden’, in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015 (ook online).

28 H.R.B.M. Kummeling, ‘Recht in nood’, in: *Crises, rampen en recht* (Preadviezen Nederlandse Juristen-Vereniging 2014-1), Deventer: Kluwer 2014, p. 281-282.

29 Brainich von Brainich Felth, *Staatsnoodrecht*, p. 313; T.D. Cammelbeeck, ‘Het staatsnoodrecht herzien: het onvoorzienbare gesystematiseerd’, *AA* 1996, 12, p. 767.

3.2 *Oorlogswet voor Nederland en Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag*

Slechts na de afkondiging van de algemene noodtoestand kunnen de artikelen 29 en 30 OWN in werking worden gesteld. Op basis van deze bepalingen kan het militair gezag de noodbevoegdheden van de burgemeester uitoefenen of kan dit gezag een andere autoriteit daarmee belasten.³⁰ Het militair gezag kan dit doen indien het van oordeel is dat een burgemeester tijdens de algemene noodtoestand onjuist gebruikmaakt of ten onrechte nalaat gebruik te maken van zijn noodbevoegdheden.³¹ Uit de bepalingen van de Oorlogswet voor Nederland vloeit voort dat zodra het militair gezag gebruikmaakt van deze bevoegdheden, het de politie en de brandweer onder zijn eigen bevel kan plaatsen.³²

In geval van zowel een algemene als een beperkte noodtoestand, maar ook separaat bij koninklijk besluit, kunnen de artikelen 6 en 7 Wbbbg in werking worden gesteld. Op grond van artikel 7 Wbbbg is de minister van Veiligheid en Justitie bevoegd te voorzien in de uitoefening van de bevoegdheden van de commissaris van de Koning en de burgemeester die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde en de veiligheid. Hij kan daarmee de uitoefening van – onder meer – de noodbevoegdheden van de burgemeester geheel of ten dele aan zich trekken of daarmee een ander orgaan van burgerlijk gezag belasten.³³

De Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag kent verder aanwijzingsbevoegdheden die een inbreuk kunnen maken op de autonome uitoefening van bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde. Artikel 6 Wbbbg biedt aan zowel de commissaris van de Koning als de minister van Veiligheid en Justitie de mogelijkheid concrete aanwijzingen te geven inzake de uitoefening van de noodbevoegdheden door de burgemeester. Dit is niet beperkt tot het geven van slechts beleidsaanwijzingen.³⁴

3.3 *Wet veiligheidsregio's*

De Wet veiligheidsregio's is van grote betekenis voor de huidige bestuurlijke verantwoordelijkheden inzake de openbare-ordehandhaving en de rampenbestrijding. De wet schrijft een specifieke en verplichte samenwerking van gemeenten voor in een veiligheidsregio. De organisatie van de bestrijding van brand, zware ongevallen, rampen en de crisisbeheer-

30 Deze bevoegdheid werd al toegekend aan het militair gezag in de Oorlogswet 1899, toen we nog de staat van oorlog en de staat van beleg kenden. Zie: Clarenbeek, *Oorlogswet*, p. 32 e.v. en p. 133 e.v.

31 *Kamerstukken II* 1993/94, 23788, 3, p. 16-17.

32 *Kamerstukken II* 1993/94, 23788, 3, p. 16-18.

33 Deze regeling kent enige overlap met de regeling van art. 54 Wvr, zie par. 3.4 van deze bijdrage.

34 *Kamerstukken II* 1994/5, 23789, 5, p. 4.

sing wordt ondergebracht bij deze multidisciplinaire, bovenlokale bestuurs- en organisatievorm.³⁵

Met de verdeling van ons land in 25 veiligheidsregio's moeten samenwerkingsverbanden ontstaan van een zodanige omvang en professionaliteit dat het hoofd kan worden geboden aan de effectieve bestrijding van – ook de huidige – dreigingen voor onze samenleving. Gemeenten werden daarvoor in het huidige tijdsgewricht te klein geacht.³⁶ Het bestuur van een veiligheidsregio bestaat uit alle burgemeesters van de gemeenten die tot die regio behoren.³⁷ De burgemeester van de grootste gemeente is in de regel voorzitter van de veiligheidsregio, hij wordt ook wel aangeduid als de 'superburgemeester'.³⁸

Indien de beperkte of de algemene noodtoestand is afgekondigd dan wel separaat bij koninklijk besluit, kunnen de artikelen 53 en 54 Wvr in werking worden gesteld. De commissaris van de Koning kan aan de burgemeester op grond van artikel 53 lid 1 Wvr in een concreet geval aanwijzingen geven inzake de rampenbestrijding. Datzelfde geldt voor de minister van Veiligheid en Justitie, die deze aanwijzingen geeft met tussenkomst van de commissaris van de Koning.³⁹ Op grond van artikel 54 Wvr kan de minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheden die op grond van de Wet veiligheidsregio's toekomen aan de commissaris van de Koning en de burgemeester, indien het algemeen belang zulks dringend vereist, ook zelf uitoefenen. Beide regelingen kunnen van invloed zijn op de uitoefening van de noodbevoegdheden.

De Wet veiligheidsregio's bevat daarnaast nog een andere regeling op basis waarvan de (noodrechtelijke) autonomie van de burgemeester kan worden aangetast door de eerder genoemde voorzitter van de veiligheidsregio. Deze wettelijke bepaling hoeft echter niet in werking te worden gesteld bij koninklijk besluit in buitengewone omstandigheden. In de volgende paragraaf staat die regeling centraal.

4 NOODBEVOEGDHEDEN BIJ ERNSTIGE WANORDELIJKHEDEN EN RAMPEN VAN MEER DAN PLAATSELIJKE BETEKENIS

Artikel 39 Wvr biedt een wettelijke basis voor de voorzitter van de veiligheidsregio om bevoegdheden over te nemen van burgemeesters van door een ramp of crisis getroffen gemeenten binnen zijn veiligheidsregio. Hiertoe behoort ook de mogelijkheid om de

35 Dit geschiedt op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, zie art. 9 Wvr, zie ook: *Kamerstukken II* 2006/07, 31117, 3, p. 2.

36 *Kamerstukken II* 2006/07, 31117, 3, p. 1-3.

37 Art. 9 Wvr.

38 Diens benoeming geschiedt bij koninklijk besluit uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio, zie art. 11 lid 2 Wvr. Zie hierover o.a. E.T. Brainich von Brainich Felth, 'Het wetsontwerp Wet veiligheidsregio's. Over superburgemeesters en de verwarring van bevoegdheden', *Gst.* 2007, 134.

39 E.T. Brainich von Brainich Felth, *Het systeem van crisisbeheersing*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 176-177.

noodbevoegdheden van die burgemeesters aan zich te trekken.⁴⁰ Hij kan van deze bevoegdheid slechts gebruikmaken indien er sprake is van (ernstige vrees voor) een ramp of crisis die van meer dan plaatselijke betekenis is.

Hieronder wordt eerst ingegaan op het toepassingsbereik van deze bepaling door de begrippen ‘ramp’ en ‘crisis’ nader te beschouwen (paragraaf 4.1). Daarna komt de vraag aan de orde wanneer een ramp of crisis ‘van meer dan plaatselijke betekenis’ is (paragraaf 4.2). Vervolgens wordt stilgestaan bij de toepassing van deze bevoegdheid in de praktijk (paragraaf 4.3) en ten slotte bij de staatsrechtelijke kritiek op de wettelijke grondslag van deze bevoegdheid (paragraaf 4.4).

4.1 *Ramp en crisis*

De definitie van het begrip ramp uit artikel 175 Gemeentewet – als situatievereiste voor de toepassing van de noodbevoegdheden – is gelijk aan de definitie daarvan in de Wet veiligheidsregio’s.⁴¹ Het is daarmee evident dat de noodbevoegdheden ingezet kunnen worden door de voorzitter van de veiligheidsregio bij rampen van meer dan plaatselijke betekenis.

Een burgemeester kan zijn noodbevoegdheden echter niet alleen gebruiken bij (de ernstige dreiging van) rampen, maar ook indien er sprake is van (ernstig dreigende) ernstige wanordelijkheden. De vraag is interessant of dit ook geldt voor de voorzitter van de veiligheidsregio indien er sprake is van ernstige wanordelijkheden van meer dan plaatselijke betekenis. Om die vraag te beantwoorden is van belang dat de bevoegdheden in de Wet veiligheidsregio’s niet slechts zien op de rampenbestrijding, maar ook – grotendeels en in ieder geval artikel 39 Wvr – op crisisbeheersing in bredere zin (waarvan de rampenbestrijding een onderdeel vormt).⁴²

Artikel 1 Wvr definieert een crisis als: ‘een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast’. Een ramp vormt de aantasting van het vitale belang ‘fysieke veiligheid’. Ernstige wanordelijkheden kunnen het vitale belang van de ‘nationale rechtsorde’ aantasten, waarvan de openbare orde onderdeel is. Naast rampen kunnen daarmee ook ernstige wanordelijkheden onder het bereik van deze wet vallen.⁴³

40 Zie art. 39 lid 1 aanhef en onder b Wvr.

41 ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1044 m.nt. L.D. van Kleef-Ruigrok en A.J. Wierenga, AB 2016/388.

42 De Wet rampen en zware ongevallen is opgegaan in deze wet. Die wet had een beperkter bereik: de rampenbestrijding.

43 Zie hierover: E.T. Brainich en I. Helsloot, ‘Inleidende opmerkingen Wet Veiligheidsregio’s’, in: E.R. Muller e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015. De aanwijzingsbevoegdheden zijn te vinden in de art. 41, 42 en 53 lid 1 Wvr.

4.2 *Van meer dan plaatselijke betekenis*

Een ramp of crisis is van meer dan plaatselijke betekenis wanneer

‘maatregelen niet langer op grond van een eigen afweging van de omstandigheden in elk van de betrokken gemeenten kunnen worden genomen. De maatregelen moeten worden genomen op grond van een beoordeling van de omstandigheden in het hele getroffen gebied, zonder acht te slaan op de toevallige omstandigheid dat het gebied doorsneden wordt door gemeentegrenzen’,

aldus de regering.⁴⁴ Het is niet per definitie noodzakelijk dat de ramp of crisis de feitelijke grenzen van één gemeente overschrijdt;⁴⁵ het gaat om de vraag of de belangen van dien aard zijn dat optreden op dit hogere niveau wenselijk is. In de wetsgeschiedenis wordt gesproken van het oordeel ‘of de concrete omstandigheden maatregelen vragen die gemeentegrensoverschrijdend zijn’.⁴⁶ Een ramp of crisis kan daarmee al van meer dan plaatselijke betekenis zijn in verband met (dreigende) uitstralende effecten naar een andere gemeente en/of de feitelijke betrokkenheid vanuit andere gemeenten.

Het is de voorzitter van de veiligheidsregio die beoordeelt of een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis is.⁴⁷ Hij gaat over tot opschaling naar het niveau van de veiligheidsregio door het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam. Daarin zullen in ieder geval de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden bij de ramp of crisis en de hoofdofficier van justitie plaatsnemen. De voorzitter van de veiligheidsregio is vanaf dat moment ten behoeve van de onderhavige rampenbestrijding en crisisbeheersing bij uitsluiting bevoegd tot uitoefening van (onder meer) de noodbevoegdheden. Het voordeel van die opschaling kan zijn dat afzonderlijke belangen van gemeenten beter in regionaal perspectief kunnen worden afgewogen. Er ontstaat de mogelijkheid voor een integrale aanpak van het probleem met eenduidige gemeentegrensoverschrijdende maatregelen. Verder kunnen door de betrokkenheid van de veiligheidsregio eenvoudig kennis, ervaring en middelen tussen gemeenten worden gedeeld.

⁴⁴ *Kamerstukken I* 2009/10, 31117, C, p. 30.

⁴⁵ Vgl. de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van art. 172 lid 4 Gemw over ordeverstoringen ‘van meer dan plaatselijke betekenis’: *Kamerstukken II* 1985/86, 19535, 3, p. 13; *Kamerstukken II* 1987/88, 19535, 5, p. 36.

⁴⁶ *Kamerstukken I* 2009/10, 31117, C, p. 32.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31117, 9, p. 19; *Kamerstukken I* 2009/10, 31117, C, p. 34.

4.3 *Toepassing in de praktijk*

Burgemeesters en voorzitters van veiligheidsregio's worstelen soms met de juridische gevolgen van de opschaling naar het niveau van de veiligheidsregio en de duiding van het zojuist besproken toepassingscriterium 'van meer dan plaatselijke betekenis'.

Verwarring rondom de opschaling en het bevoegde orgaan tot uitoefening van de noodbevoegdheden speelde tijdens de dreigende overstroming van bewoond gebied in enkele gemeenten in het noorden van de provincie Groningen in januari 2012. Toen deze ramp van meer dan plaatselijke betekenis dreigde, besloten de burgemeesters van Ten Boer (6 januari) en Marum, Leek en Grootegast gezamenlijk (5 januari) noodverordeningen uit te vaardigen om mensen uit het met overstroming bedreigde gebied te weren. Die bevoegdheid kwam na de opschaling naar het niveau van de Veiligheidsregio Groningen op 4 januari echter bij uitsluiting toe aan de voorzitter van de veiligheidsregio.⁴⁸ Vergelijkbare misverstanden speelden ook bij de grote chemiebrand met gemeentegrensoverschrijdende effecten in Moerdijk in januari 2011.⁴⁹

Er kan op goede gronden worden betoogd dat de Facebookrellen in Haren (Project X) van september 2012 ernstige wanordelijkheden 'van meer dan plaatselijke betekenis' waren. Een open uitnodiging voor een verjaardagsfeestje op Facebook ging *viral*: zij bereikte 200.000 mensen en werd door ruim 34.000 van hen geaccepteerd. Er waren sterke signalen dat de ontwikkelingen tot ernstige ongeregeldeheden zouden leiden, al was het maar omdat het daadwerkelijke verjaardagsfeest al lang was afgelast. Er speelden niet alleen in de gemeente Haren, maar ook bij meerdere buurgemeenten zorgen over (het vervoer en de begeleiding van) de grote toestroom van personen naar het 'verjaardagsfeest' in deze kleine Noord-Nederlandse gemeente. Ongeveer 3.000 tot 5.000 mensen trokken vanuit het hele land ook daadwerkelijk naar het dorp Haren.⁵⁰

Doordat aanvankelijk groepen personen werden doorgestuurd naar de buurgemeente Groningen – en er ook aan de gemeentegrenzen mensen werden tegengehouden – was er sprake van uitstralende effecten naar buurgemeenten. Het bleek in de praktijk verder (al in de aanloop naar de ernstige rellen) zeer wenselijk om het probleem op een 'hoger niveau' aan te pakken.⁵¹ Met het oog hierop was het mogelijk – hoewel de uiteindelijke rellen zich

48 Zie: J.S. Haasjes e.a., *De dijk staat op springen. Hoog water in de Veiligheidsregio Groningen. Het incident en de bestrijding*, Groningen: Veiligheidsbureau Groningen 2012 en het Interview Veiligheidsregio Groningen 17 februari 2016; bijlage 13 bij het rapport: Wierenga/Post/Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen*.

49 Zie hierover: H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Moerdijk en een incompetente wetgever', *Gst.* 2011, 37, de reactie hierop van Y. van Loon-Jansen (*Gst.* 2011, 30) en het antwoord van Hennekens daarop (*Gst.* 2011, 37).

50 Zie uitgebreid: Commissie 'Project X' Haren, *Twee werelden: You only live Once (hoofdrapport)*, 8 maart 2013, te raadplegen via <www.rijksoverheid.nl>, zoekterm: Project X.

51 Zo is er bijvoorbeeld in de aanloop naar 'Project X' al samenwerking met de gemeente Groningen en bovengemeentelijke ondersteuning in de communicatie noodzakelijk. Zie commissie 'Project X' Haren, *Er*

beperkten tot het grondgebied van de gemeente Haren – deze ernstige wanordelijkheden aan te merken ‘als van meer dan plaatselijke betekenis’. De voorzitter van de Veiligheidsregio Groningen had daarmee een gecoördineerde voorbereiding op en aanpak van het ordeprobleem in regionaal verband kunnen faciliteren.⁵²

Voor de toepassing van artikel 39 Wvr is aldus relevant dat de noodbevoegdheden – bij uitsluiting van de burgemeester – overgaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio indien deze laatste oordeelt dat er sprake is van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Het is voor dat oordeel niet per definitie noodzakelijk dat de ramp of crisis de feitelijke grenzen van één gemeente overschrijdt. Hij kan de noodbevoegdheden van de burgemeester niet alleen uitoefenen bij rampen, maar ook bij ernstige wanordelijkheden van meer dan plaatselijke betekenis. Al bij de totstandkoming van deze bevoegdheid bestond op de wettelijke grondslag daarvan staatsrechtelijke kritiek. De vraag of die kritiek relevant is voor de toepassing van deze bevoegdheid komt hierna aan de orde.

4.4 *Staatsrechtelijke kritiek*

In paragraaf 3 kwam aan bod dat de Grondwet het mogelijk maakt om tijdens buitengewone omstandigheden bij koninklijk besluit wetgeving in werking te stellen die de autonomie van de burgemeester kan aantasten. Regelingen met vergaande mogelijkheden tot het overnemen van bevoegdheden van organen van decentrale overheden zijn van oudsher niet ongebruikelijk in de op de Grondwet gebaseerde noodwetgeving.⁵³

Het in deze paragraaf besproken artikel 39 Wvr is geen dergelijke regeling. De overname van bevoegdheden op grond van dit artikel is dan ook een staatsrechtelijke noviteit te noemen.⁵⁴ Hennekens is van mening dat de wetgever niet bevoegd is om een regeling als vervat in artikel 39 Wvr in het leven te roepen. Hij stelt dat de artikelen 103 en 132 Grondwet een gesloten systeem vormen om in voorkomende gevallen de wetgever mogelijkheden te bieden in te grijpen in de uitoefening van autonome bevoegdheden door het gemeentebestuur. Artikel 39 Wvr zou een inbreuk maken op dit gesloten systeem.⁵⁵ Bij deze strikt juridische stellingname zijn wel enige kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste kan de bevoegdheid van de voorzitter van de veiligheidsregio slechts ten koste van de burgemeester worden uitgeoefend indien het een ramp of crisis van meer dan

is geen feest. De overheidsreactie op project X Haren (deelrapport), 8 maart 2013, p. 18-25 en p. 55, te raadplegen via <www.rijksoverheid.nl>, zoekterm: Project X.

52 De commissie-Cohen zag deze rol voor de voorzitter van de veiligheidsregio niet: Commissie ‘Project X’ Haren, *Er is geen feest. De overheidsreactie op project X Haren (deelrapport)*, 8 maart 2013, p. 18-25 en p. 55, te raadplegen via <www.rijksoverheid.nl>, zoekterm: Project X.

53 Art. 23 Wrzo, art. 7 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, art. 29 Oorlogswet voor Nederland, de Wet verplaatsing bevolking in het algemeen.

54 Brainich von Brainich Felth, ‘Het wetsontwerp Wet veiligheidsregio’s’.

55 H.Ph.J.A.M. Hennekens, ‘Veiligheid in vreemde handen ten koste van de Grondwet’, *Gst.* 2010, 9.

plaatselijke betekenis betreft. Het betreft dan een incident waarvan de impact de grenzen van de gemeente overschrijdt.⁵⁶ De afzonderlijke burgemeesters blijven bevoegd gebruik te maken van hun noodbevoegdheden in verband met (andere) lokale noodsituaties die zich uitstrekken tot het grondgebied van hun gemeente.⁵⁷ In zoverre wordt de autonomie van de burgemeester niet aangetast bij het gebruik van de noodbevoegdheden voor rampen en ernstige wanordelijkheden die zich beperken tot binnen zijn gemeentegrenzen. Daarnaast is deze discussie voor de praktijk irrelevant in de zin dat in rechte niet kan worden opgekomen tegen de grondslag van deze bevoegdheid. De rechter treedt immers niet in de grondwettigheid van wetten in formele zin.⁵⁸

5 SAMENVATTING

In deze bijdrage wordt een overzicht gegeven van bijzondere noodsituaties waarin niet de burgemeester, maar andere bestuursorganen zijn noodbevoegdheden kunnen uitoefenen. De wettelijke regelingen die dergelijke mogelijkheden bieden zijn verspreid in de versplinterde noodwetgeving opgenomen. De bijzondere noodsituaties waarin de autonomie van de burgemeester kan worden aangetast, betreffen steeds omstandigheden waarin de toepassing van de noodbevoegdheden een bovengemeentelijk belang kan dienen.

Hierbij kan gedacht worden aan de situatie waarin de regering zich in buitengewone omstandigheden genoodzaakt ziet om de beperkte of de algehele noodtoestand in de zin van de Grondwet af te kondigen. Er ontstaan dan mogelijkheden voor het militair gezag, de minister van Veiligheid en Justitie en de commissaris van de Koning om de noodbevoegdheden van de burgemeester geheel aan hem te onttrekken en zelf of door een ander te laten uitoefenen dan wel hem bindende aanwijzingen te geven bij de uitoefening daarvan. Regelingen met vergaande mogelijkheden tot het overnemen van bevoegdheden van organen van decentrale overheden in de op de Grondwet gebaseerde noodwetgeving zijn van oudsher niet ongebruikelijk.

Buiten deze op de Grondwet gebaseerde regelingen wordt sinds 2010 in artikel 39 Wvr aan de voorzitter van de veiligheidsregio eenzelfde mogelijkheid geboden. Hij kan op die wettelijke basis de noodbevoegdheden – bij uitsluiting van de burgemeester – zelf uitoefenen binnen zijn veiligheidsregio ter bestrijding van een ramp of crisis die naar zijn oordeel van

⁵⁶ Zie par. 4.2.

⁵⁷ Een en ander waar nodig in afstemming met de voorzitter van de veiligheidsregio, zie *Kamerstukken I* 2009/10, 31117, C, p. 32.

⁵⁸ Zie art. 120 Gw. Hennekens wijst in dit verband op het gemis van een constitutioneel hof (Hennekens, 'Veiligheid in vreemde handen'). In dit opzicht verbaast zijn standpunt ten aanzien van de bevoegdheid van de cdK om beleidsaanwijzingen te geven aan de burgemeester bij ordeverstoringen van meer dan plaatselijke betekenis (art. 172 lid 4 Gemw). Daartegen zou de burgemeester – op vergelijkbare gronden – in rechte kunnen opkomen. Zie: Hennekens, *Openbare-orde-recht*, p. 39.

meer dan plaatselijke betekenis is. Het gaat dan om een noodsituatie waarin maatregelen niet langer op grond van een eigen afweging van de omstandigheden in elk van de betrokken gemeenten kunnen worden genomen. Het is hierbij niet per definitie noodzakelijk dat de ramp of crisis de feitelijke grenzen van één gemeente overschrijdt; het gaat ook om de vraag of de opschaling nodig is met het oog op (te verwachten) uitstralende effecten naar een andere gemeente en/of de feitelijke betrokkenheid vanuit andere gemeenten.

De noodbevoegdheden kunnen worden ingezet bij rampen en ernstige wanordelijkheden. Beide typen noodsituaties vallen – indien ze van meer dan plaatselijke betekenis zijn – onder het bereik van artikel 39 Wvr. De toepassing van deze regeling maakt het mogelijk om de afzonderlijke belangen van gemeenten in regionaal perspectief af te wegen. Er ontstaat de mogelijkheid voor een integrale aanpak van het probleem met eenduidige gemeentegrensoverschrijdende noodmaatregelen.

Er zijn gevallen bekend waarin de reikwijdte van deze regeling in de Wet veiligheidsregio's en de bevoegdheidsverdeling voor bestuurders bij de toepassing ervan onvoldoende duidelijk waren. Een verklaring daarvoor kan worden gevonden in het feit dat artikel 39 Wvr in de praktijk nog niet vaak is gebruikt. Rampen en crises van meer dan plaatselijke betekenis doen zich niet met grote regelmaat voor en de Wet veiligheidsregio's is relatief nieuw; de inwerkingtreding dateert van oktober 2010.

Toch is het zaak dat de betrokkenen bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing zich deze regeling goed eigen maken. Als er immers eenmaal sprake is van (de ernstige dreiging van) een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, dan zal snel en daadkrachtig optreden cruciaal zijn voor de bestrijding van die dreiging. Er mag dan geen onduidelijkheid bestaan over de vraag welk bestuursorgaan daartoe op welk moment de bevoegdheid heeft.

De Wet veiligheidsregio's maakt de aantasting van de autonome bevoegdheidsuitoefening van de burgemeester op het terrein van de openbare-ordehandhaving en rampenbestrijding mogelijk zonder dat de regeling zijn basis vindt in artikel 103 Gw. Dit is niet alleen een staatsrechtelijke noviteit, maar stuit ook op kritiek. Er zou een onrechtmatige inbreuk worden gemaakt op het gesloten systeem van de Grondwet op basis waarvan de autonomie van het gemeentebestuur kan worden aangetast. Deze staatsrechtelijke kritiek kan voor de praktijk evenwel geen aanleiding vormen de regeling niet te omarmen. Nu deze regeling is neergelegd in een wet in formele zin, kan in rechte geen geslaagd beroep worden gedaan op de onverbindendheid ervan.